

GEMMA Thema's en Kernprincipes

voor gemeentelijke proces- en informatiearchitectuur

NAAM: ARCHITECTUURTEAM EGEM i-TEAMS

VERSIE: 1.00

DATUM: 6 APRIL 2009

STATUS: EINDVERSIE

Bijdragen

Onderstaande personen hebben bijgedragen aan de totstandkoming van dit document:

Projectteam EGEM i-teams

Floor Lekkerkerker
Peter Klaver
Jeffrey Gortmaker
Adrie Spruit

Pascal Huijbers
Eugène ter Beek
Joël van der Elst
Sander Oudmaijer

Externe Reviews

Arjen Piëst
Arris Oliemans
Chris van Iersel
Ernst Janssen
Ferry Brasz
Gerard van Velzen
Hans Vlak
John Brus
Jules Lauwerier
Marcel Bakker
Marianne Faro
Marie Hol
Peter Karssenberg
Peter Keijzers
Ria van Rijn
Ronald Willemsen
Theo Peters
Willem-Alexander Scholten

Gemeente Alphen aan den Rijn
Gemeente Amsterdam, KBG PIA¹
Gemeente Amsterdam
e-adviseur
Gemeente Breda
Gemeente Vlaardingen
Strategy Partners
Gemeente Delft, KBG PIA
Gemeente Ede
Gemeente Den Haag, KBG PIA
Gemeente Leidschendam-Voorburg
Gemeente Zwolle, KBG PIA
Gemeente Arnhem, KBG PIA
Gemeente Tilburg, KBG PIA
Atelier Helder, KBG PIA
e-adviseur
Gemeente Alkmaar, KBG PIA
e-adviseur

¹KBG PIA is de klankbordgroep proces- en informatiearchitectuur van EGEM i-teams

Versiebeheer GEMMA Thema's en Kernprincipes

Versie	Datum	Toelichting
0.10- 0.65	2008/2009	Werkversies projectteam inclusief diverse versies voor interne en externe review
1.0	06-04-09	Vastgestelde eindversie

Inhoudsopgave

1. Inleiding.....	6
1.1. Aanleiding.....	6
1.2. Doel en doelgroep.....	8
1.3. Scope.....	8
1.4. Uitgewerkte thema's.....	12
1.5. Opzet en inhoud GEMMA Proces- en informatiearchitectuur.....	13
2. Thema 1: Zaak- en procesgericht werken.....	14
2.1. Ontwikkeling en betekenis.....	14
2.2. Kernprincipes.....	16
3. Thema 2: Ontsluiting en gebruik van basisgegevens.....	17
3.1. Ontwikkeling en betekenis.....	17
3.2. Kernprincipes.....	19
4. Thema 3: Naast koppelen ook kantelen en generiek maken.....	22
4.1. Ontwikkeling en betekenis.....	22
4.2. Kernprincipes.....	23
5. Thema 4: De gemeente ontwikkelt zich tot dé poort tot de overheid.....	24
5.1. Ontwikkeling en betekenis.....	24
5.2. Kernprincipes.....	25
6. Thema 5: Aansluiten op e-overheidvoorzieningen (volgens het NUP).....	27
6.1. Ontwikkeling en betekenis.....	27
6.2. Kernprincipes.....	28
7. Thema 6: Ketensamenwerking en de federatieve overheid.....	30
7.1. Ontwikkeling en betekenis.....	30
7.2. Kernprincipes.....	32
8. Thema 7: Een groeipad naar serviceoriëntatie.....	33
8.1. Ontwikkeling en betekenis.....	33
9. Tot slot.....	35
9.1. Gebruiken, toepassen.....	35
9.2. Verdere uitwerking.....	36

1. Inleiding

1.1.Aanleiding

EGEM i-teams ondersteunt de gemeenten bij het realiseren van de elektronische overheid met GEMMA, de GEMEentelijke Model Architectuur. Onderdelen van GEMMA zijn een proces- en een informatiearchitectuur. Belangrijke actuele ontwikkelingen op landelijk en gemeentelijk niveau zijn aanleiding voor het vernieuwen van deze architecturen.

In 2005 bracht de commissie Gemeentelijke Dienstverlening (ook wel commissie Jorritsma genoemd) in opdracht van de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) het rapport *Publieke dienstverlening, professionele gemeenten* uit. De kernboodschap was dat de gemeenten binnen tien jaar dé poort tot de overheid zouden moeten worden. Inmiddels is dit landelijk beleid, is het streven opgenomen in het Nationaal UitvoeringsProgramma Dienstverlening en e-Overheid (NUP) en zien we dat realisatie van deze visie allerlei nieuwe zaken in gang zet. Een van die zaken is het gemeentelijke Klantcontactcentrum (KCC), een concept dat gemeenten in staat moet stellen die poort tot de overheid - aan de voorkant van de gemeentelijke organisatie - goed te organiseren.

Als de gemeenten dé poort tot de overheid worden, dan zal het steeds vaker gaan voorkomen dat een aanvraag die bij de gemeente binnenkomt door een andere organisatie wordt afgehandeld. Bij samengestelde aanvragen zoals voorzien in de nieuwe Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) is het nog ingewikkelder. In dat geval wordt de aanvraag verdeeld over en behandeld door meerdere overheidsorganisaties. Elke organisatie neemt één of meer onderdelen van de samengestelde aanvraag voor haar rekening. De betrokken organisaties moeten daarbij inhoudelijk afstemmen en nauw samenwerken. De gedachte achter de Wabo is namelijk dat de klant niet meer langs diverse loketten hoeft en ook niet meer de onderlinge samenhang hoeft te bewaken. De overheid gaat zelf zorgen voor de nodige integraliteit, waarbij een samengestelde aanvraag moet leiden tot ook één samengestelde vergunning met onderling goed afgestemde onderdelen.

De hiervoor geschetste ontwikkelingen maken dat gemeenten vragen en aanvragen meer en meer gaan afhandelen vanuit een rol waarin zij onderdeel zijn van een federatieve overheid, oftewel van een stelsel van samenwerkende overheidsorganisaties. Dat levert nieuwe problematiek op. Zaakgericht werken bijvoorbeeld is reeds een belangrijke interne ontwikkeling in gemeenteland, maar nu nog vooral gericht op het bewaken van enkelvoudige zaken binnen één gemeente. Waar meerdere partijen een zaak gezamenlijk gaan afhandelen, vraagt dat om sturing en bewaking van die afhandeling over de grenzen van de eigen organisatie heen, en om een duidelijke rolverdeling in de keten.

De invoering van landelijke basisregistraties zal samenwerkende overheidsorganisaties helpen om met dezelfde gegevens te werken, één van de voorwaarden voor het slagen van samenwerking. Tevens geven die landelijke basisregistraties invulling aan de landelijke beleidsdoelstelling dat de overheid gegevens van haar klanten eenmalig vastlegt en meervoudig gebruikt, en deze dan niet meer vraagt als ze bij de overheid al bekend zijn.

Een en ander betekent ook dat het bestaande gemeentelijke midoffice-concept dat de sectoraal georiënteerde vakafdelingen verbindt met de klantgerichte frontoffice, meer en meer een uitbreiding krijgt naar ketenpartners en het landelijke niveau waar de e-overheidvoorzieningen beschikbaar komen. De midoffice die onder meer de lokale basisgegevens ontsluit voor gebruik bij het invullen van e-formulieren (prefill), gaat de gemeentelijke organisatie ook verbinden met de landelijke basisregistraties. Verder zal het gemeentelijke zakensysteem dat het afhandelen van zaken bewaakt, ook een rol spelen bij het in federatief verband afhandelen van aanvragen.

Intern zal de met het midoffice in gang gezette migratiebeweging vanuit de sectorale afdelingen naar meer gemeentebrede generieke oplossingen doorzetten. Wat met koppelen van de backoffice begon, wordt meer en meer ontsloten voor gebruik in de frontoffice en daarmee ook het KCC. Koppelen krijgt daarmee een vervolg in kantelen naar een klantgerichte oriëntatie.

Kijken we daarnaast naar andere organisaties en naar ontwikkelingen op landelijk niveau en op ICT gebied, dan stellen we vast dat invoering van een servicegeoriënteerde architectuur gemeenten kan helpen om ook haar informatievoorziening onderdeel te laten worden van de federatieve overheid. Het grootschalig en op korte termijn invoeren van zo'n architectuur is voor de meeste gemeenten niet haalbaar. Het is echter wel een goed groeipad en een logisch vervolg op hetgeen al plaats vindt, namelijk het uitwisselen van gegevens met XML-berichten en het koppelen van lokale systemen met landelijke voorzieningen met webservices.

Tenslotte staan we nog stil bij een voor de komende jaren heel dominante ontwikkeling, namelijk de consequenties van het NUP. Het mede ondertekenen door de gemeentelijke bestuurslaag van de bij dit programma horende bestuurlijke verklaring betekent dat ook het gemeentelijke veld het commitment is aangegaan uitvoering te geven aan de in het NUP vastgelegde afspraken. Gemeenten gaan dus met voorrang aansluiten op de in het NUP opgenomen landelijke e-overheidsvoorzieningen. Naast het concreet realiseren van elektronische koppelingen vergt dat het doorvoeren van veranderingen in formulieren, dienstverleningsprocessen en de eigen informatievoorziening. Alleen dan worden de ambities gerealiseerd waarvoor de landelijke voorzieningen zijn ontwikkeld, namelijk betere dienstverlening, administratieve lastenverlichting en meer integraliteit bij het leveren van producten en diensten aan burgers, bedrijven en instellingen.

1.2.Doel en doelgroep

Het doel van het voorliggend document is het bieden - middels uitgewerkte thema's en bijbehorende (kern-)principes - van een richtinggevend kader voor:

- het ontwerpen en inrichten van de gemeentelijke bedrijfsprocessen voor dienstverlening;
- het ontwerpen en inrichten van de gemeentelijke informatievoorziening voor het ondersteunen van deze processen;
- het aansluiten van gemeentelijke oplossingen, waaronder processen en informatiesystemen, op de in het NUP opgenomen landelijke voorzieningen.

De doelgroep van dit document bestaat uit degenen die zich bezig houden met het inrichten van de gemeentelijke dienstverleningsprocessen en de ondersteunende informatiehuishouding.

1.3.Scope

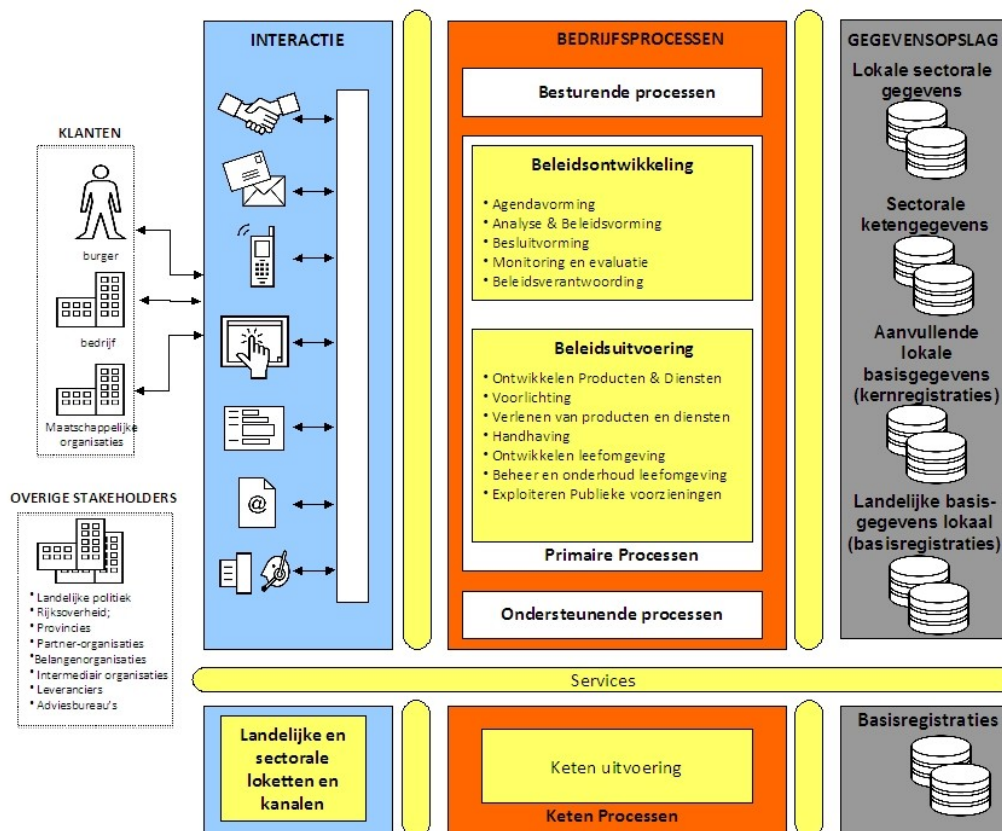
De begrenzing van de scope wordt bepaald door een combinatie van invalshoeken:

- type proces: gemeentelijke dienstverlening;
- de architectuurgebieden: proces- en informatiearchitectuur;
- de tijdhorizon: primair het tijdspad en de planning van het NUP.

Type proces

Binnen de invalshoek processen is de scope die van de gemeentelijke dienstverlening in samenhang met de landelijke voorzieningen zoals opgenomen in het NUP. Daarbij gaat het vooralsnog om dienstverlening aan individuele actoren (burgers, bedrijven, instellingen) waarbij de klant het initiatief neemt. Zo'n initiatief kan bestaan uit het stellen van een vraag of het indienen van een aanvraag. De dienstverleningsprocessen lopen daarbij van vraag of aanvraag tot en met het leveren van de gevraagde informatie of het gemeentelijke product.

In onderstaande figuur 1, de architectuurplaat “Overzicht en samenhang” van de gemeentelijke organisatie, is de scope nog verder verduidelijkt.



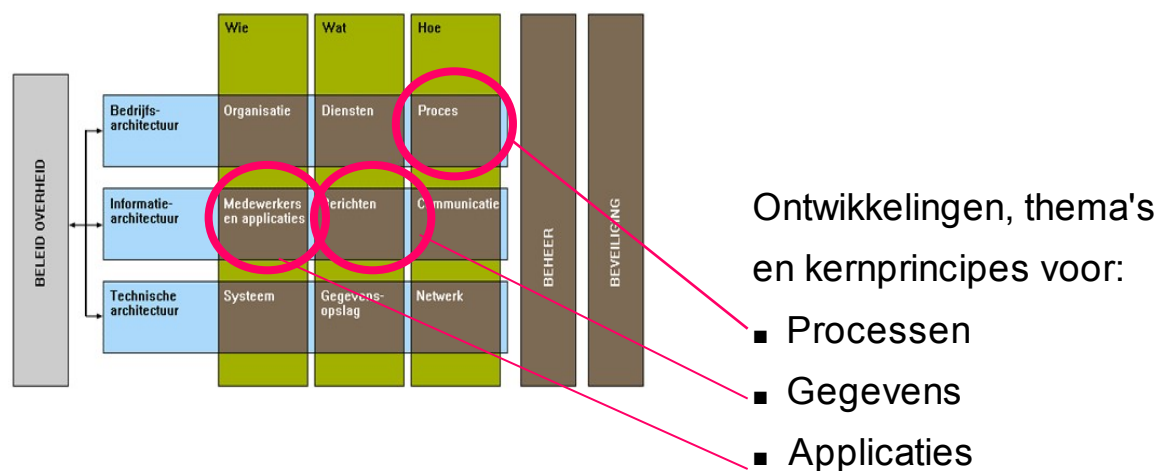
Figuur 1: Overzicht en samenhang gemeentelijke organisatie

Links staan de stakeholders benoemd waar de gemeente een relatie mee heeft onderverdeeld in klanten en overige stakeholders. In de tweede (blauwe) kolom is de interactie opgenomen met de

klanten waarin tevens de kanalen en loketten zijn opgenomen. In de oranje (derde) kolom zijn de hoofdprocessen weergegeven van de gemeente. In de meest rechtse kolom zijn de gegevens opgenomen van de gemeente. Het gespiegelde onderste vlak geeft deze onderverdeling in de keten aan. Loketten die in de keten sectoraal of landelijk opgezet zijn vallen dan ook in het blokje linksonder. De landelijke basisregistraties rechtsonder. Door deze structuur kan de onderlinge samenhang en de onderlinge relaties helder en inzichtelijk worden gemaakt. In de GEMMA procesarchitectuur en de GEMMA informatie-architectuur is dit nader uitgewerkt.

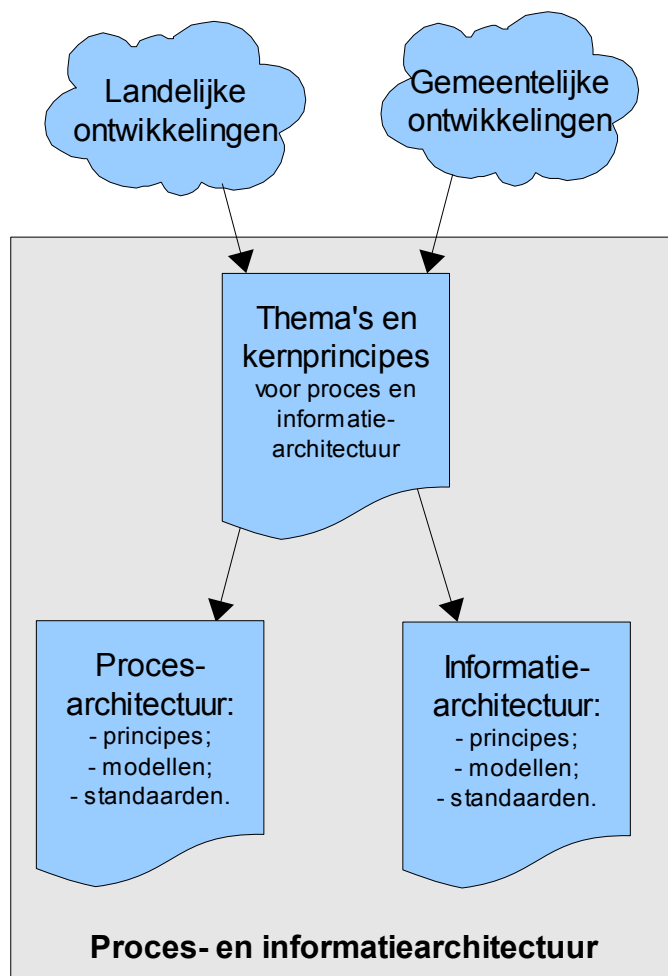
Architectuurgebieden

De tweede invalshoek is die van de architectuurgebieden. De scope van de GEMMA proces- en informatie-architectuur is in Figuur 2 gepositioneerd op het meta-architectuurmodel van NORA, de Nederlandse Overheids Referentie Architectuur.



Figuur 2: de scope volgens de tweede invalshoek geprojecteerd op het architectuur-metamodel van NORA

De GEMMA proces- en informatiearchitectuur bestaat uit drie delen. Het voorliggend document is het overkoepelende deel voor zowel de proces- als de informatiearchitectuur. Het beschrijft de thema's en de bijhorende kernprincipes. De GEMMA Procesarchitectuur en GEMMA Informatiearchitectuur zijn uitgewerkt in separate documenten. Dit is schematisch aangegeven in figuur 3.



Figuur 3: Opzet en uitwerking van de GEMMA proces-en informatiearchitectuur.

Tijdhorizon

De derde invalshoek betreft de tijdsdimensie. Die wordt vooral bepaald door het NUP en de daarin afgesproken planning voor het aansluiten op landelijke e-overheidvoorzieningen. Voor de meeste voorzieningen geldt dat ook gemeenten uiterlijk per 31 december 2010 zijn aangesloten. De tijdshorizon betreft daarom primair het te realiseren toekomstbeeld per eind 2010.

Omdat is uitgegaan van de bestuurlijke verklaring bij het NUP is er wat betreft aansluiten op de landelijke voorzieningen weinig tot geen ruimte voor een in de tijd meer gespreide aanpak. Wel kan de wijze waarop de eigen processen en informatiesystemen worden aangesloten, per gemeente verschillen. Dit omdat deze mede wordt bepaald door de eigen al bestaande processen en systemen en ook de ontwikkelingsfase waarin de gemeenten zich bevinden.

1.4.Opzet en inhoud GEMMA Proces- en informatiearchitectuur

Voor de GEMMA Proces- en informatiearchitectuur is uitgegaan van de grote en actuele landelijke en gemeentelijke ontwikkelingen. Deze ontwikkelingen zijn beschreven in paragraaf 1.1.

Vervolgens zijn deze ontwikkelingen vertaald en geordend naar de volgende zeven thema's:

1. zaak- en procesgericht werken;
2. ontsluiting en gebruik van basisgegevens;
3. naast koppelen ook kantelen en generiek maken;
4. de gemeente ontwikkelt zich tot dé poort tot de overheid (met als intern thema het KCC);
5. aansluiten op e-overheidsvoorzieningen (volgens NUP);
6. ketensamenwerking en de federatieve overheid (met als extern thema ook de samenwerking die nodig is om aan thema 4 invulling te geven);
7. een groeipad naar serviceoriëntatie.

Die thema's zijn in het voorliggend document uitgewerkt tot en met kernprincipes voor proces- en informatiearchitectuur. In twee separate documenten voor procesarchitectuur en voor informatiearchitectuur zijn de thema's en kernprincipes verder vertaald en uitgewerkt in principes, modellen, standaarden en richtlijnen voor ontwerp en inrichting van de processen en de informatievoorziening.

De opzet van het voorliggende document is als volgt. De inleiding bevat de aanleiding, de scopedefinitie en zeven thema's. Deze zeven thema's worden vervolgens in evenzoveel hoofdstukken uitgewerkt. Die hoofdstukken bevatten ook telkens de bij een thema horende kernprincipes. Het document sluit af met een paragraaf over het gebruik van de kernprincipes en een verwijzing naar de bijbehorende documenten GEMMA Procesarchitectuur en GEMMA Informatiearchitectuur.

2. Thema 1: Zaak- en procesgericht werken

2.1.Ontwikkeling en betekenis

In het papieren tijdperk leidden aanvragen van een klant tot een interne papieren aanvraag die door de organisatie heen werd geleid om de aanvraag af te handelen. Kenmerkend in organisatorische zin was een activiteit- en proceduregerichte werkwijze binnen de afdelingen. Elke afdeling was daarbij verantwoordelijk voor een deel van het dienstenportfolio.

Procesgericht werken is het resultaatgericht en structureel besturen, bewaken, uitvoeren en verbeteren van processen. Het gaat om klant-tot-klant processen vanaf de aanvraag tot de uiteindelijke levering van het product of de dienst. Hierbij vindt op meerdere niveau's integrale sturing plaats van alle activiteiten die uitgevoerd worden. Processen worden regelmatig en systematisch gevolgd en geëvalueerd op doorlooptijd, kwaliteit, efficiëntie en knelpunten. Waar nodig worden de processen als gevolg van deze analyse bijgesteld.

Procesgericht werken moet op alle niveaus worden verankerd in de organisatie. Dit dient zodanig te gebeuren dat de organisatie transparant en flexibel blijft. Het te ver of verkeerd doorvoeren van procesgericht werken leidt tot een star regime van bureaucratische procedures. Indien procesgericht werken echter structureel, op een weloverwogen aansturingsniveau en met voldoende oog voor de noodzakelijke flexibiliteit in de processen wordt toegepast, zijn aanzienlijke verbeteringen op het vlak van klantgerichte dienstverlening en efficiëntie te behalen. Dit geldt in het bijzonder bij hogere volumes.

Procesgericht werken kent verschillende vormen. Zaakgericht werken is een verbijzondering van procesgericht werken. Zaakgericht werken is vooral interessant voor organisaties met een breed product- en dienstenportfolio en takenpakket met relatief lage volumes per product of dienst. Dit is typerend voor de meeste gemeenten.

Het concept van een zaak is destijds binnen de gemeentelijke context vastgelegd in het door de VNG vastgestelde Gemeenschappelijk Functioneel Ontwerp Zaken (GFO Zaken). In het GFO Zaken is een zaak gedefinieerd als "een samenhangende hoeveelheid werk met een gedefinieerde aanleiding en een gedefinieerd resultaat, waarvan kwaliteit en doorlooptijd bewaakt moeten worden". Onlangs is GFO Zaken opgevolgd door een nieuwe standaard, Referentiemodel Gemeentelijke Basisgegevens Zaken (RGBZ)

Kenmerkend voor zaakgericht werken is dat:

- 1. voor elke aanvraag een zaak wordt gedefinieerd die als zodanig op overkoepelend niveau bestuurd, bewaakt en uitgevoerd wordt;*
- 2. de klant én de gemeente inzicht hebben in de afhandeling (status) van alle eigen lopende zaken;*
- 3. gemeentelijke dienstverleningsprocessen ontworpen en gestandaardiseerd worden volgens eenzelfde overkoepelend processtramien;*
- 4. een zaak bestaat uit de combinatie van betrokkene(n), zaakinformatie, documenten, status, resultaat en eventueel besluit;*
- 5. alle informatie betreffende een zaak onder eenzelfde nummer wordt bijgehouden;*

6. *de registratie van zaakgegevens plaats vindt in een gemeentebreed en voor externe doeleinden toegankelijk geautomatiseerde informatievoorziening, die wordt aangeduid als zakenbeheer (systeem).*

Zaakgericht werken is voor gemeenten een goede en relatief eenvoudige manier om:

- de klant te informeren over de voortgang van de afhandeling van zijn aanvragen;
- intern de voortgang te monitoren en te bewaken;
- de werkprocessen voor de afhandeling van aanvragen te stroomlijnen;
- managementinformatie te verkrijgen over behaalde serviceniveaus en normen.

Met zaakgericht werken kan dan zowel de dienstverlening aan de klant worden verbeterd als de interne efficiëntie van de dienstverleningsprocessen. De veranderingen op de vakinhoudelijke backoffice-processen zijn daarbij relatief gering. Op het niveau van (overkoepelende) dienstverleningsprocessen zijn veel zaken in een gemeentelijke organisatie generiek. Na de intake van de aanvraag van een klant wordt deze gecontroleerd, geaccepteerd, wordt een ontvangstbevestiging gestuurd, etc. Het afhandelingsproces voor verschillende zaken verloopt met andere woorden voor een groot deel volgens eenzelfde stramien.

Terwijl zaakgericht werken in de gemeentelijke wereld primair is bedoeld voor het verbeteren van de externe dienstverleningsprocessen, kan het ook worden toegepast op andere activiteiten van een gemeente, zowel in- als extern. Voorbeelden zijn: het aanbesteden van de bouw van een viaduct, het opstellen van een beleidsnota en het organiseren van een bijeenkomst.

De geautomatiseerde informatievoorziening voor zaakgericht werken, het zaakbeheer(systeem), is een gemeentebrede voorziening. De functionaliteit van deze voorziening is primair gericht op de ondersteuning van processen voor de (elektronische) dienstverlening aan burgers en bedrijven. Voor de ondersteuning van de afhandeling van interne zaken kan desgewenst hetzelfde zaakbeheersysteem worden ingezet.

Afhankelijk van de ambitie en doelstellingen van een gemeente kan zaakgericht werken worden uitgebreid met kenmerken van procesgericht werken. Voor elk product en elke dienst wordt bepaald wat opgeleverd moet worden en welke activiteiten nodig zijn om dat te bereiken. Elke activiteit die geen waarde toevoegt, is overbodig en wordt geschrapt. Tijdens het procesontwerp wordt rekening gehouden met volumes en met (nieuwe) mogelijkheden van ICT. Soms is het daardoor zelfs mogelijk om diensten en bijbehorende (keten-)processen volledig te automatiseren. Procesgericht werken betekent sturen op resultaat, waarbij aan elk (tussen-)resultaat doelstellingen of normen verbonden zijn en elk stap in het proces bijdraagt aan het resultaat.

2.2.Kernprincipes

- K1.1 Onze gemeente handelt alle klantverzoeken, uitgezonderd vragen om informatie die direct beantwoord worden, zaakgericht af.
- K1.2 Onze gemeente kan op elk moment en via elk kanaal aan haar klanten actuele statusinformatie verstrekken over de voortgang van de lopende zaken.

- K1.3 Indien een klantverzoek bij onze gemeente binnenkomt, maar de afhandeling ervan geheel of gedeeltelijk elders plaats vindt, dan wordt de regie en de overall verantwoordelijkheid voor de tijdige en juiste afhandeling van de zaak belegd bij:
- de organisatie die op basis van wettelijke gronden bevoegd gezag is;
 - of de organisatie die op basis van gemaakte afspraken het gevraagde levert;
 - of een derde partij die een overkoepelende regierol heeft naar de samenwerkende organisaties.
- K1.4 Onze gemeente organiseert dienstverleningsprocessen klantgericht als een doorgaande stroom van een klantverzoek tot het leveren van het gevraagde antwoord of product (van klant tot klant).
- K1.5 Onze gemeente standaardiseert vergelijkbare bedrijfsprocessen en baseert deze zo mogelijk op generieke en landelijk beschikbare procesmodellen.
- K1.6 Onze gemeente schakelt voor iedere zaak na de kanaalafhankelijke intake zo snel mogelijk over op een kanaalafhankelijke afhandeling. Het proces en de voorzieningen van een kanaal zijn verantwoordelijk voor de omzetting van kanaalspecifiek naar kanaalafhankelijk en visa versa.

3. Thema 2: Ontsluiting en gebruik van basisgegevens

3.1.Ontwikkeling en betekenis

In 2003 zette het kabinet met het *Actieprogramma Andere overheid* het thema Administratieve lastenverlichting taakstellend op de agenda van de Nederlandse overheid. Een van de pijlers om die lastenverlichting voor burgers en bedrijven te realiseren werd het concept "éénmalige gegevensverstrekking". De overheid zou haar klanten geen gegevens meer mogen vragen die zij als overheid al beschikbaar heeft. In 2004 volgde in de kabinetsnotitie *Op weg naar de elektronische overheid* de aankondiging van een aantal landelijke basisregistraties. Daarmee gaat voor de overheid een systeem ontstaan voor eenmalige uitvraag, enkelvoudige vastlegging en meervoudig gebruik van zogenoemde basisgegevens. Met enkelvoudige vastlegging wordt bedoeld dat de brongegevens enkelvoudig oftewel op één plek worden bijgehouden c.q. geactualiseerd.

Bekijken we de grondgedachte van enkelvoudige vastlegging en meervoudig gebruik wat nader, dan zien we dat het krachtig is in zijn simpelheid en duidelijkheid. Wat bij de overheid al bekend is, vraag je niet opnieuw. Anderzijds blijkt een volledig consequente toepassing lastig tot voorlopig onmogelijk. Dé overheid is een federatie van ongeveer 1500 organisaties. Voorlopig weten die echt niet van elkaar wie waarover welke gegevens heeft; laat staan dat overheidsorganisaties al die gegevens al met elkaar kunnen delen. De werkelijkheid is dus lastiger dan de grondgedachte. Om het praktisch te houden moet een gemeente daarom keuzes maken:

- op welke externe registraties gaat zij met voorrang aansluiten (inclusief ontsluiting ervan intern)?
- welke interne gegevens gaat zij met voorrang gemeentebreed ontsluiten?

De gegevens die de gemeente in haar werkprocessen gebruikt, delen we in vier categorieën in:

1. landelijke basisgegevens over subjecten zoals burgers, bedrijven en instellingen en over objecten zoals gebouwen, percelen en topografie, zoals vastgelegd in landelijke basisregistraties;
2. lokale basisgegevens die de gemeente aanvullend op de landelijke basisgegevens gebruikt in haar werkprocessen. De gemeente legt deze gegevens vast in eigen basisvoorzieningen in de vorm van bronbestanden. Deze voorzieningen noemen we kernregistraties. Lokale basisgegevens worden gemeente breed ontsloten.
3. sectorale (keten-)gegevens die ook worden gebruikt door andere organisaties als onderdeel van een keten waar ook de gemeente deel van uitmaakt;
4. sectorale gegevens die slechts op lokaal niveau en binnen één sector van belang zijn.

De landelijke en lokale basisgegevens (categorieën 1 en 2) vormen tezamen de gemeentelijke basisgegevens. Het gegevensmodel voor deze basisgegevens is grotendeels vastgelegd in het Referentiemodel Stelsel van Gemeentelijke Basisgegevens (RSGB) van EGEM i-teams.

De gemeentelijke basisgegevens zijn over het algemeen sectoroverstijgend en bedoeld voor gebruik door de gehele gemeentelijke organisatie. De gegevens in categorie 3 deelt de gemeente in principe met organisaties in de sectorale ketens waarin zij werkzaam is, eventueel tezamen met basisgegevens in de categorieën 1 en 2.

Eén keuze wat betreft aansluiten is op landelijk niveau en in overleg met de VNG al gemaakt, namelijk het aansluiten op de volgende in het NUP opgenomen landelijke basisregistraties:

- Gemeentelijke Basisregistratie Personen (het gemoderniseerde GBA);
- Registratie Niet Ingezetenen (RNI);
- Nieuw Handelsregister (NHR);
- Basisregistratie Adressen en Gebouwen (BAG);
- Basisregistratie Kleinschalige Topografie (BKT);
- Basisregistratie Kadaster;
- Basisregistratie Grootschalige Topografie (BGT, de opvolger van GBKN, de Grootschalige Basiskaart Nederland).

De algemene lijn is dat overheidsorganisaties, dus ook gemeenten, vóór 1 januari 2011 moeten aansluiten op de in het NUP opgenomen basisregistraties. Sommige basisregistraties echter zijn nu nog niet of nog niet volledig beschikbaar. Daarom is het zaak om voor de details van een planning voor het aansluiten steeds de laatste landelijke informatie over de basisregistraties te raadplegen.

Het doel van aansluiten op de landelijke basisregistraties is het gebruik van de in deze registraties vastgelegde gegevens in de eigen werkprocessen. Dit gebruik wordt verplicht en wordt vastgelegd in wetgeving.

Het ligt voor de hand dat gemeenten ook aandacht geven aan het organiseren, ontsluiten en gebruiken van:

- de eigen lokale gemeentelijke basisgegevens (categorie 2);
- de gegevens in sectorale ketens (categorie 3).

Wel dient - gezien de landelijk gemaakte bestuurlijke afspraken - het aansluiten op de landelijke basisregistraties in ieder geval prioriteit te krijgen. Om die reden gaan we op die registraties nog wat nader in.

Wetgeving

De kern van de wetgeving voor de landelijke basisregistraties is dat deze authentieke gegevens bevatten. Dat betekent onder andere dat:

- de gegevens in deze registraties van een hoog en met garanties omgeven kwaliteitsniveau zijn;
- deze basisregistraties voor de overheid de enige erkende bron zijn voor de gegevens die ze bevatten;
- alle overheidsorganisaties deze gegevens verplicht moeten gebruiken.

Dus ook gemeenten zijn verplicht deze gegevens te gebruiken. De gemeente mag deze gegevens dan ook niet niet meer uit een andere bron betrekken, ook niet uit een registratie die zij zelf heeft opgezet en - los van de landelijke basisregistraties - bijhoudt. Wel mag de gemeente afwijken van een authentiek gegeven van een basisregistratie als zij meent daarin een fout te signaleren. De gemeente moet dit dan wel aan de bronhouder van de basisregistratie melden.

Voor drie van de zeven genoemde basisregistraties wordt de gemeente naast gebruiker ook bronhouder. Dit zijn het GBA, de BAG en de BGT. Daarnaast is de gemeente ook bronhouder van

een basisregistratie die geen deel uitmaakt van de zeven eerder genoemde registraties, namelijk de Basisregistratie Waardebepaling Onroerende Zaken, oftewel de BRWOZ.

Voor de basisregistraties waar de gemeente bronhouder van is, betekent dit dat zij de gegevens van en voor deze basisregistraties actualiseert en beheert. Voorts is de gemeente verantwoordelijk voor het onderhoud van de koppelingen tussen deze basisregistraties, het afhandelen van klachten en terugmeldingen, het verwerken van foutmeldingen en het beoordelen van formele verzoeken ten aanzien van zijn basisregistratie.

Tenslotte nog twee opmerkingen over de impact die het aansluiten op landelijke basisregistraties heeft op de gemeentelijke organisatie.

1. Een versnipperde gegevenshuishouding aansluiten op één centrale bron is, zo het al kan, vragen om problemen. Daarom is het van belang dat de gegevens die een gemeente gebruikt onderdeel zijn van een organisatiebreed opgezette gegevensstructuur. Daarbij zijn centrale coördinatie, een duidelijke gegevensarchitectuur en heldere keuzes van standaarden voor het aansluiten op de basisregistraties voorwaarden voor succes.
2. Het gebruik van gegevens uit de landelijke basisregistraties is geen doel op zich, maar onderdeel van de primaire processen. Die moeten daarop worden aangepast. Toegespitst op de gemeentelijke dienstverlening komt dit neer op het aanpassen van afhandelingsprocessen, intakeprocessen en de daarbij horende formulieren.

3.2.Kernprincipes

- K2.1. Onze gemeente vraagt burgers, bedrijven en instellingen niet om gegevens die binnen het overheidsdomein al bekend zijn.
- K2.2. Onze gemeente deelt de gegevens die zij in haar werkprocessen gebruikt, in vier categorieën in:
1. landelijke basisgegevens over subjecten zoals burgers, bedrijven en instellingen en over objecten zoals gebouwen, percelen en topografie, zoals vastgelegd in landelijke basisregistraties;
 2. lokale basisgegevens die de gemeente aanvullend op de landelijke basisgegevens gebruikt in haar werkprocessen. De gemeente legt deze gegevens vast in eigen basisvoorzieningen in de vorm van bronbestanden. Deze voorzieningen noemen we kernregistraties;
 3. sectorale (keten-)gegevens die ook worden gebruikt door andere organisaties als onderdeel van een keten waar ook de gemeente deel van uitmaakt;
 4. sectorale gegevens die slechts op lokaal niveau van belang zijn.
- K2.3. Onze gemeente ontsluit haar lokale basisgegevens tesamen met de landelijke basisgegevens voor in principe de gehele organisatie en alle werkprocessen. Dit met inachtneming van het beginsel van doelbinding.

Toelichting:

Het beginsel van doelbinding houdt in dat het gebruik van gegevens altijd in overeenstemming moet zijn met het doel en de aard van de werkprocessen waarin dit gebruik plaats vindt.

- K2.4. Onze gemeente sluit haar gegevenshuishouding en haar werkprocessen met voorrang aan op de zeven in het NUP genoemde landelijke basisregistraties. Bij de uitvoering van haar werkprocessen gebruikt de gemeente de gegevens uit die landelijke basisregistraties zoals de wet dat voorschrijft en betreft deze gegevens dus niet meer uit een andere - wel of niet eigen - bron.
- K2.5. Als onze gemeente als afnemer meent een fout te signaleren in een authentiek gegeven in een basisregistratie, dan mag zij van dit gegeven afwijken. Maar zij is wel verplicht dit terug te melden aan de basisregistratiehouder. De basisregistratiehouder zal het teruggemelde gegeven onderzoeken. Vervolgens is de gemeente verplicht de uitkomsten van dat onderzoek over te nemen, ook al wijken die af van wat de gemeente zelf vindt.
- K2.6. Onze gemeente is bronhouder van de basisregistraties GBA, BAG, BGT en BRWOZ en actualiseert en beheert de opgenomen basisgegevens. Voorts zorgt onze gemeente voor het onderhoud van de koppelingen tussen deze basisregistraties, het afhandelen van klachten en terugmeldingen, het verwerken van foutmeldingen en het beoordelen van formele verzoeken ten aanzien van deze basisregistraties.
- K2.7. Onze gemeente organiseert gegevens die zij tesamen met ketenpartners in sectorale ketens gebruikt, zodanig in gezamenlijke registraties, dat de gegevens in deze registraties met deze ketenpartners worden gedeeld en als enige bron in de ketenprocessen worden gebruikt.
- K2.8. Onze gemeente waarborgt dat de landelijke en lokale basisgegevens binnen de gehele organisatie volgens de daarvoor geldende afspraken worden gebruikt en heeft daartoe maatregelen getroffen.

Toelichting:

Correct gebruik van basisgegevens gaat niet vanzelf. Medewerkers moeten daarin begeleid en applicaties daarop aangepast worden. Kwaliteitsmanagement, planning, coördinatie en/of toezicht (integraal gegevensbeheer) is in blijvende vorm nodig om optimaal gebruik te blijven maken van de basisgegevens. Aandachtspunten zijn naast kwaliteitsmanagement op gegevens, het gesynchroniseerd houden van registraties waarin kopieën van basisgegevens zijn opgeslagen en het onderling consistent maken en houden van het totaal aan gegevens dat de gemeente in onderlinge samenhang gebruikt.

4. Thema 3: Naast koppelen ook kantelen en generiek maken

4.1.Ontwikkeling en betekenis

Gemeenten zijn traditioneel sectoraal georganiseerd en werken veelal aanbod gedreven. Door de roep om klantgerichte en elektronische dienstverlening en administratieve lastenverlichting voor burgers en bedrijven hebben veel gemeenten inmiddels een front-office ingericht of zijn ze daarmee bezig. Omdat “het kantelen van de gehele gemeentelijke organisatie” als te ingrijpend werd gezien, kwam de aandacht te liggen op het “koppelen”.

Dit koppelen wordt ingevuld door het zogenaamde “midoffice-concept” waarin het accent ligt op de verbinding van de frontoffice en backoffice. Dit koppelen is een stap maar en geen eindsituatie. Om een betere, efficiëntere en meer integrale dienstverlening te bewerkstelligen is de volgende stap het kantelen. Kantelen is het veranderen van de gemeentelijke processen van sectoraal naar klantgericht. Hierbij worden sommige (deel)processen, functionaliteiten en gegevens uit de sectorale afdelingen 'naar voren' gehaald, bijvoorbeeld naar een front- of midoffice, of worden vanuit de backoffice direct gemeentebreed ontsloten. In plaats van afhandeling in de sectorale afdelingen staan hier de klantvraag en de klantprocessen centraal. Hierbij zijn voorraadopunten of controlemomenten in het proces te verschuiven zodat de afhandeling voor een klant sneller of meer eenduidig uitgevoerd kan worden. De meest klantvriendelijke afhandeling is er immers één die direct na het indienen van het verzoek (door de klant) is afgehandeld door de gemeente en waarvan het resultaat is teruggegeven aan de klant.

Een logische stap bij het kantelen is het generiek maken. Generiek maken is het op een standaard en uniforme manier inrichten van processen, functionaliteit en gegevens zodat deze gemeentebreed gebruikt kunnen worden. In de informatievoorziening worden ICT-voorzieningen met gelijksoortige functionaliteit eenmalig als een generieke voorziening ingericht. Deze “generieke voorzieningen” kunnen organisatiebreed gebruikt worden. Typische voorbeelden zijn content- en documentbeheer, zaaksystemen en gegevensmagazijn. De gemeentelijke processen worden op eenzelfde manier ingericht. Dienstverleningsprocessen worden over meerdere sectoren heen uniform ingericht. Het wordt voor de klant onzichtbaar dat hierin verschillende sectoren betrokken zijn. Voor de klant wordt het mogelijk om producten en diensten uit verschillende sectoren als gecombineerde dienst aan te vragen.

4.2.Kernprincipes

- K3.1 Onze gemeente vervangt waar mogelijk specifieke processen en informatiesystemen door generieke en herbruikbare oplossingen die beschikbaar zijn voor de gehele gemeentelijke organisatie.
- K3.2 Onze gemeente standaardiseert de bedrijfsprocessen zoveel mogelijk voor verschillende producten en/of diensten.

- K3.3 Onze gemeente onderkent een zogenaamde orkestratierol die de overkoepelende besturing van aanvraag tot en met de levering van een product of dienst verzorgt en die los staat van de gespecialiseerde uitvoering (behandelen en besluiten).
- K3.4 Onze gemeente houdt rekening, bij het kantelen en generiek maken van haar organisatie, processen en informatievoorziening, met haar volwassenheidsniveau en de ambities. Hiervoor kan de plateauaanpak dienstverlening van EGEM iteams (PAD) of bijvoorbeeld het INK Managementmodel worden toegepast.
- K3.5 Onze gemeente maakt haar bedrijfsregels expliciet en beheert deze.

5. Thema 4: De gemeente ontwikkelt zich tot dé poort tot de overheid

5.1.Ontwikkeling en betekenis

In 2005 bracht de commissie Gemeentelijke Dienstverlening (commissie Jorritsma) in opdracht van de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) het rapport *Publieke dienstverlening, professionele gemeenten* uit. De kernboodschap was dat de gemeenten binnen tien jaar dé poort tot de overheid zouden moeten worden. In 2006 werd de VNG-visie landelijk beleid toen het werd opgenomen in de landelijke bestuurlijke verklaring *Betere dienstverlening, minder administratieve lasten met de elektronische overheid*.

De visie is inmiddels uitgewerkt tot het dienstverleningsconcept Antwoord©, dat is vastgelegd in twee publicaties:

- *Gemeente heeft Antwoord©, het klantcontactcentrum van gemeenten als frontoffice voor de hele overheid;*
- *Antwoord© 2, Antwoord op de meest gestelde vragen en handreikingen voor de aanpak.*

Een essentieel onderdeel van het concept Antwoord© is het KlantContactCentrum (KCC), het gemeentelijke organisatieonderdeel dat de fysieke, telefonische, papieren en elektronische contacten met de burger gaat aannemen, en waar mogelijk zelfs direct gaat afhandelen.

Gemeente heeft Antwoord© beschrijft een groeimodel en ontwikkelingsfasen.

Antwoord© 2 geeft onder andere implementatievarianten voor het KCC.

Het concept Antwoord© houdt in dat de burger in de toekomst voor bijna alle vragen aan de overheid en voor bijna alle aanvragen van overheidsproducten bij de gemeente terecht kan. Daarvoor zal een goed herkenbare organisatorische eenheid beschikbaar zijn, het gemeentelijke KCC. Dat centrum verzorgt voor alle gemeentelijke kanalen - van papieren post tot en met internet - de klantcontacten. Daarnaast handelt het eenvoudige vragen en aanvragen zoveel mogelijk zelf af. Dat ontlast de vakafdelingen van de gemeente en maakt dat de klant beter en sneller wordt geholpen. Voor meer complexe vragen en aanvragen zal de gemeente deze wel in ontvangst nemen maar vervolgens doorsturen naar daarvoor toegeruste organisaties, of de klant doorverwijzen naar deze instanties. Hierbij is van belang dat de gemeente een goed totaalbeeld heeft van de dienstverlening van en de doorverwijsmogelijkheden binnen de gehele overheid.

De gemeente als actor in een groter geheel

Als de gemeente dé poort tot de overheid wordt, dan zullen vragen en aanvragen steeds vaker wel bij de gemeente binnenkomen maar elders worden afgehandeld. Daarmee wordt de gemeente ook in operationele zin een onderdeel van de federatieve overheid. Gemeentelijke dienstverleningsactiviteiten worden onderdeel van een ketenproces. Deze consequentie van de concepten Antwoord© en KCC is nader uitgewerkt in thema 6 in paragraaf @@@.

De nieuwe plek van de gemeente binnen de federatieve overheid leidt ook tot een heroriëntatie van gemeenten met betrekking tot de uitvoering van hun takenpakket. Wat doen zij zelf? Welke kennis kunnen en willen zij in huis houden? Voor welke taken gaat de gemeente

samenwerkingsverbanden aan en wat besteedt ze uit? Voor sommige specialistische taken zal de rol van de gemeente zich daardoor ontwikkelen tot die van regisseur.

5.2.Kernprincipes

K4.1. Voor bijna alle vragen aan de overheid en voor bijna alle aanvragen van overheidsproducten kunnen burgers in de toekomst bij onze gemeente terecht.

K4.2. Onze gemeente zet een gemeentelijke KlantContactCentrum (KCC) op dat alle klantcontacten verzorgt. Dit KCC is operationeel per uiterlijk 31-12-2009 voor de 100.000+ gemeenten en per uiterlijk 31-12-2011 voor alle overige gemeenten.

K4.3. Het KCC van onze gemeente is via alle kanalen bereikbaar (fysieke balie, telefoon, papieren post, internet).

K4.4. De inhoud van de communicatie en de interactie van onze gemeente mét de klant en de inhoud van de dienstverlening van onze gemeente áán de klant is kanaalafhankelijk.

K4.5. Het KlantContactCentrum van onze gemeente handelt eenvoudige vragen en aanvragen zoveel mogelijk zelf af, zodat de vakafdelingen worden ontlast en de dienstverlening verbeterd.

Toelichting:

Om een en ander uit te voeren gaat onze gemeente:

- haar kennis van de gehele overheid zodanig uitbreiden dat de gemeente in toenemende mate zelf vragen kan beantwoorden die inhoudelijk onder het takenpakket vallen van andere overheidsorganisaties;
- afspraken maken met andere overheidsorganisaties om in toenemende mate ook aanvragen aan te nemen voor producten waarvoor die andere organisaties verantwoordelijk zijn;
- afspraken maken met andere overheidsorganisaties om in toenemende mate ook eenvoudige aanvragen voor producten van die andere organisaties binnen de gemeentelijke organisatie af te handelen.

6. Thema 5: Aansluiten op e-overheidvoorzieningen (volgens het NUP)

6.1.Ontwikkeling en betekenis

Al enige jaren worden bouwstenen ontwikkeld die gebruikt kunnen worden door alle overheden om toepassingen te realiseren voor burgers en bedrijven om onder andere de dienstverlening te verbeteren en/of lastenverlichting te realiseren. Recent is hier een extra stimulans, focus en prioriteit aan gegeven door het starten van een Nationaal UitvoeringsProgramma Dienstverlening en e-overheid (NUP).

Rijk, VNG, IPO en de UvW hebben in december 2008 een akkoord bereikt over het NUP. Het NUP bevat een selectie uit landelijke ICT-projecten die cruciaal zijn voor het verbeteren van de (digitale) e-dienstverlening, de zogeheten kerninfrastructuur. Naast deze kerninfrastructuur bevat het NUP nog 6 voorbeeldprojecten waaronder o.a.; de omgevingsvergunning, de verwijzindex risicojongeren en het digitaal klantdossier.

De afspraak met de gemeenten om vóór eind 2010 aan te sluiten op de in het NUP genoemde basisvoorzieningen voor de e-overheid heeft directe gevolgen voor de prioriteitstelling binnen de gemeentelijke informatiehuishouding. De aansluiting op basisvoorzieningen, zoals de basisregistraties, en het daarbij toepassen van de landelijk afgesproken ICT-standaarden is voor gemeenten niet meer vrijblijvend. Voor de gemeentelijke informatievoorziening betekent dit vooral dat er nog meer over de grenzen van de gemeente heen gekeken moet worden om zo te kunnen aansluiten op de voorzieningen die gerealiseerd worden door de NUP-programma's.

De e-overheid kan alleen goed worden gerealiseerd wanneer de kerninfrastructuur door alle partijen wordt gebruikt. Deze kerninfrastructuur bestaat uit diverse bouwstenen van basisregistraties, DigiD tot aan webrichtlijnen en heeft een grote impact op de manier waarop gemeenten omgaan met gegevens, ICT en dienstverlening aan uw klanten. Met de kerninfrastructuur wordt het mogelijk om totaaloplossingen op te bouwen voor burgers en bedrijven. De bouwstenen worden daarvoor geïntegreerd in de informatievoorziening van een gemeente. Daarnaast kan kostenbesparing worden gerealiseerd omdat gemeenten deze kerninfrastructuur niet zelf ontwikkelen. Om de aansluiting met de kerninfrastructuur goed te kunnen realiseren, is het cruciaal dat helder is op welke wijze deze ingepast of aangesloten wordt op de gemeentelijke processen en informatievoorziening. Het aansluiten zal gefaseerd moeten plaatsvinden, zodat gemeenten de aansluitingen op de kerninfrastructuur beheerst en stapsgewijs kunnen uitvoeren.

Concreet gaat het om de volgende (NUP) kerninfrastructuur bouwstenen.

e-Toegang

- 1.Webrichtlijnen
- 2.Samenwerkende catalogi
- 3.Antwoord voor Bedrijven
- 4.MijnOverheid.nl
- 5.Overheid heeft Antwoord

e-Authenticatie

- 6.DigiD burger
- 7.Gemeenschappelijke machtigings- en vertegenwoordigingsvoorziening (GMV)
- 8.DigiD bedrijven

Nummers

- 9.Burger Service Nummer (BSN)

Basisregistraties

- 10.Gemeentelijke Basisregistratie Personen (GBA)
- 11.Registratie Niet Ingezetenen (RNI)
- 12.Nieuw Handelsregister (NHR)
- 13.Basisregistraties Adressen en Gebouwen (BAG)
- 14.Topografie
- 15.Kadaster
- 16.Basisregistratie Grootchalige Topografie (BGT, Grootchalige Basiskaart Nederland (GBKN))

e-Informatieuitwisseling

- 17.Overheidsservicebus (OSB)
- 18.Terugmeldfaciliteit (TMF)
- 19.Gemeenschappelijke ontsluiting basisregistraties (GOB)

6.2.Kernprincipes

- K5.1 Onze gemeente sluit haar processen en informatiehuishouding voor 1 januari 2011 aan op de in het NUP genoemde landelijke e-overheidvoorzieningen. Onze gemeente maakt voor het aansluiten op landelijke e-overheidvoorzieningen en systemen van andere overheidsorganisaties gebruik van de OverheidsServiceBus (OSB) en past daarbij de voor de vastgestelde standaarden (OSB, StUF, NEN3610 e.d.) toe.
- K5.2 Onze gemeente maakt bij het inrichten van haar werkprocessen en informatiehuishouding gebruik van Open Standaarden (OS) en laat daarbij de inhoud van de lijst met overheidsstandaarden van het landelijke Forum Standaardisatie leidend zijn.
- K5.3 Onze gemeente bevordert het gebruik van Open Source Software (OSS) door deze software bij aanbestedingen dezelfde kans te geven als software van commerciële softwareproducenten.
- K5.4 Onze gemeente legt de afspraken met de aanbieders van landelijke e-overheidvoorzieningen vast in Service Level Agreements (SLA's).

7. Thema 6: Ketensamenwerking en de federatieve overheid

7.1.Ontwikkeling en betekenis

Ketensamenwerking kent een aantal aanleidingen en varianten. De drie belangrijkste zijn:

1. traditionele vormen van sectorale ketensamenwerking waarbij overheidsorganisaties hun specialisaties bundelen tot een integrale aanpak van een bepaalde overheidstaak. Vaak gaat het hierbij niet direct om dienstverlening en het leveren van gemeentelijke producten. In die zin valt deze variant voor een belangrijk deel buiten de scope van dit document. Maar gemeenten hebben er wel mee te maken en zijn er vaak onderdeel van. Een voorbeeld hiervan is de handhavingsketen.
2. samenwerking die het logische gevolg is van het streven van gemeenten om zich te ontwikkelen tot dé poort tot de overheid;
3. integrale dienstverlening waarbij burgers en bedrijven met één aanvraag een samengesteld product kunnen aanvragen, waarbij de onderdelen van dat samengestelde product soms afkomstig zijn van meerdere overheidsorganisaties.

Omdat de architectuur in dit document zich richt op de gemeentelijke dienstverlening, gaan we hier nader in op hetgeen onder 2 en 3 is benoemd.

De gemeente als dé poort tot de overheid

Als gemeenten de poort tot de overheid worden, dan komen via die poort ook vragen en aanvragen binnen voor andere overheidsorganisaties. Afhandeling van die vragen en aanvragen wordt daarmee een kwestie van samenwerken.

Op eenvoudige vragen zullen de KCC's van gemeenten zelf het antwoord geven, ook als de vragen horen bij de taak van een andere organisatie. Iets vergelijkbaars kan gelden voor eenvoudige aanvragen. Andere overheidsorganisaties besteden de afhandeling dan uit aan de gemeente. Maar een deel van alle vragen en zeker ook aanvragen van een wat complexer karakter zal de gemeente doorsluizen naar de overheidsorganisatie waarvoor de vraag of aanvraag is aangenomen. Daar is immers de juiste kennis aanwezig en die organisatie heeft het bevoegd gezag voor een aanvraag. De gemeente neemt de vraag of aanvraag dan aan, en stuurt deze door naar een andere organisatie. Die behandelt vervolgens de aanvraag. Maar is het resultaat van die behandeling eenmaal beschikbaar, dan neemt de gemeente de procesgang wellicht weer over om vervolgens zelf het eindproduct aan de klant te leveren. De gemeente wordt op die manier actor in een groter geheel. Dat grotere geheel is de federatieve overheid, een stelsel van samenwerkende overheidsorganisaties.

Integrale dienstverlening

Als overheidsproducten van meerdere overheidsorganisaties worden gebundeld tot een, bij een zogenoemd life event horend, gecombineerd product, dan is dat voor de klant een verbetering van de dienstverlening. Maar voor het behandelen van een aanvraag van zo'n combinatieproduct zijn wel meerdere organisaties nodig. De nieuwe omgevingsvergunning wordt zo'n product. De in voorbereiding zijnde Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) gaat regelen dat burgers en bedrijven allerlei voorheen losse aanvragen (als voor een kap- of bouwvergunning) met één

integrale aanvraag kunnen indienen. Zo'n aanvraag zal dan binnenkomen bij de Omgevingsvergunning Online, een landelijk portaal van het ministerie van VROM. Vandaar wordt de aanvraag doorgestuurd, veelal naar een gemeente. Vaak is die gemeente bevoegd gezag. Maar het is goed mogelijk dat ook de provincie en een waterschap een onderdeel van de gecombineerde aanvraag moeten afhandelen. Die onderdelen van de aanvraag stuurt de gemeente dan door. Tot zover is het al een zaak waarbij drie partijen zijn betrokken. Maar dat blijft ook gelden voor de behandeling. De bedoeling van de nieuwe opzet is natuurlijk dat de onderdelen van de aanvraag in onderlinge samenhang worden behandeld. Daarna tenslotte worden de deelresultaten gebundeld om uiteindelijk aan de klant een integraal product te leveren.

We zien hier vormen van dienstverlening waarbij het behandelen van de aanvraag in federatief verband gebeurt. Daarvoor zijn nieuwe werkwijzen nodig. Daar horen nieuwe vraagstukken bij. Hoe wordt zo gerouteerd dat de juiste vragen en aanvragen en onderdelen van aanvragen uiteindelijk bij de juiste organisaties en afdelingen terecht komen? Hoe ziet zaakgericht werken in federatief verband eruit? Gaan we in sommige gevallen werken met een hoofdzaak die uit subzaken bestaat? En hoe regelen we de dossiervorming zo dat alle betrokken partijen met de juiste en met dezelfde stukken werken? Wie voert de regie als de gemeente een aanvraag ontvangt, maar een andere organisatie voor de afhandeling zorgt? En wie levert het resultaat aan de klant; die andere organisatie of de gemeente waar de aanvraag binnenkwam?

Ketensamenwerking en werken in federatief verband vergt nieuwe en samenhangende inrichting van werkprocessen en ondersteunende informatiesystemen. Enkele bijbehorende vraagstukken zijn hier al geschetst. Voor wie zich op dit terrein verder wil oriënteren verwijzen wij naar publicaties van Jan Grijpink over ketensamenwerking (zoals *Informatiestrategie voor Ketensamenwerking*, ISBN 90 1209 697 9), naar *Geboeid door Ketens* van het Platform Keteninformatisering (ISBN 90 811470 1 3) en naar het hoofdstuk *Interoperabiliteit en de federatieve overheid, gedistribueerde afhandeling door samenwerkende overheidsorganisaties* in de bundel *Eerlijk zullen we alles delen, verkenningen naar interoperabiliteit* (ISBN 978 90 79490 02 8) van bureau Forum Standaardisatie (zie hun website).

De landelijke voorzieningen

Naast de al genoemde vormen van ketensamenwerking is ook het aansluiten van de gemeente op de landelijke e-overheidvoorzieningen een vorm van samenwerking. Het is tevens een invulling van het concept van de federatieve overheid. Door aan te sluiten op de landelijke voorzieningen gaan alle overheidsorganisaties dezelfde informatie (basisregistraties) en dezelfde informatiefuncties (oplossingen zoals DigiD) gebruiken. Ook gemeenten worden zo onderdeel van een integraal opererende en als eenheid optredende overheid.

7.2.Kernprincipes

K6.1. Onze gemeente organiseert de afhandeling van klantverzoeken als onderdeel van ketenprocessen en/of gezamenlijke vormen van afhandeling indien dit leidt tot een betere dienstverlening, tot een efficiëntere bedrijfsvoering of indien dit invulling geeft aan het principe dat de gemeente zich ontwikkelt tot de poort tot de overheid.

Toelichting:

In alle overige gevallen richt onze gemeente haar werkprocessen en informatiehuishouding voor dienstverlening zo in dat deze indien gewenst later gemakkelijk zijn in te passen in ketenprocessen en informatiehuishoudingen op landelijk of ketenniveau.

Dit betekent ondermeer dat bij voorbaat rekening wordt gehouden met werkstromen naar en van andere organisaties en de inpassing van de rol van externe actoren.

K6.2. Onze gemeente legt haar afspraken met andere organisaties over samenwerken in ketenprocessen en bij het afhandelen van aanvragen vast in Service Level Agreements (SLA's).

8. Thema 7: Een groeipad naar serviceoriëntatie

8.1.Ontwikkeling en betekenis

Service-oriëntatie (service gerichte architectuur) is de laatste jaren een belangrijke ontwikkeling die als 'concept' een sterke invloed heeft op de inrichting van diensten, processen, organisaties en informatievoorziening. In basis gaat het om het denken in 'diensten en/of services' die een organisatie levert aan afnemers of als afnemer gebruikt van een andere organisatie. Elk onderdeel van een proces of informatievoorziening kan hierbij een dienst/service leveren.

Het concept van service-oriëntatie is breed toepasbaar. In de softwarewereld wordt het gebruikt om applicaties modulair en flexibel op te bouwen uit services. Het aantrekkelijke, maar direct ook het gevaarlijke en verwarrende is de brede toepasbaarheid van het concept van serviceoriëntatie. Deelprocessen kunnen ook, net als software, als modules worden gedefinieerd. Dit opent de weg naar '*shared service*', waarin (delen van) bedrijfsprocessen worden ondergebracht. Voorbeelden zijn de processen rondom het uitbetalen of ontvangen en het verzenden van post.

Voor de informatievoorziening heeft dit effect op de manier waarop IT functionaliteit wordt gedeeld (zoals DigiD binnen de overheid) maar ook de manier waarop de interne informatievoorziening zijn gegevens beschikbaar stelt en gegevens van andere systemen ontvangt. Essentieel voor de services is, dat voor service/diensten contracten moeten worden afgesloten tussen aanbieder en afnemer. Het gaat daarbij om afspraken over functionaliteit, kwaliteit, kosten, techniek en servicenormen waaronder beschikbaarheid en openstellingstijden.

Service-oriëntatie wordt bij voorkeur op meerdere niveaus in samenhang opgepakt. Enkel een technische aanpak zonder dit functioneel goed te organiseren heeft beperkt succes. Het enkel modulair opbouwen van de processen, zonder de onderliggende applicaties hierop te kunnen aanpassen evenmin.

Voor het toepassen van service-oriëntatie binnen een gemeente is *een beheerst groeipad* noodzakelijk. Het in zijn ideale vorm toepassen van het concept van 'service-georiënteerde architectuur', waarbij alle applicaties worden opgebouwd uit (herbruikbare) services moet geleidelijk in fases, worden ingevoerd. Het concept kan niet voor alle toepassingen gebruikt worden. De invoering ervan vergt meerdere jaren. Het concept van service-oriëntatie kan en wordt echter wel al op verschillende plaatsen binnen gemeenten toegepast bijvoorbeeld voor het standaardiseren van technische koppelingen zoals: gegevensuitwisseling met StUF en de OSB. Ook passen steeds meer softwareleveranciers hun applicaties aan op het service-oriëntatie gedachtegoed. Daarnaast zijn de concepten uit de service-oriëntatie zeer geschikt om te gebruiken bij het maken van afspraken met ketenpartners en het aansluiten van e-overheidsvoorzieningen.

Service oriëntatie is niet alleen een ICT- en proces aangelegenheid. Met name de beheersing van deze services ook wel "Service Georiënteerde Architectuurbeheersing ofwel SOA governance" genoemd, heeft organisatorische gevolgen en zal ingeregeld moeten worden.

Voor de medewerkers van de gemeente die processen ontwerpen of optimaliseren geldt, dat zij inzicht en goede inhoudelijke kennis van de services moeten hebben, die binnen de gemeente, sectoraal of landelijk beschikbaar zijn. Bij het ontwerpen of optimaliseren van processen maken

deze medewerkers zoveel mogelijk gebruik van de reeds beschikbare gemeentelijke en landelijke services.

Kern principes voor Thema 7: Een groeipad naar serviceoriëntatie

- K7.1. Onze gemeente standaardiseert zoveel mogelijk koppelvlakken/services met betrekking tot ICT voorzieningen en processen, zowel qua functionaliteit, gegevens en op techniek volgens de daarvoor vastgestelde internationale, landelijke en gemeentelijke standaarden
- K7.2. Onze gemeente koppelt intern en met andere gemeenten en binnen ketensamenwerkingen en aan landelijke voorzieningen en basisregistraties door middel van gestandaardiseerde services.
- K7.3. Onze gemeente houdt een lijst of register bij van alle gemeentelijke services die beschikbaar zijn voor hergebruik.
- K7.4. Onze gemeente heeft inzicht en kennis van de services die landelijk worden aangeboden door de landelijke voorzieningen en basisregistraties
- K7.5. Onze gemeente ziet een service als formeel koppelvlak. Over alle services zijn afspraken en specificaties gemaakt en beschikbaar met daarin
- samenwerking/procesketenmodellen,
 - input, output en processpecificaties
 - verantwoordelijkheden voor de afnemers van de service,
 - eigendom, beheer en support door de aanbieder van de services
 - serviceniveaus (o.a. beschikbaarheid, prestatie-eisen, volumes)
 - technische (aansluit)specificaties bijvoorbeeld in WSDL/XSD/CPA's
- K7.6. Services hebben één aanbieder en één of meerdere afnemers. Het aanbieden van services gebeurt door ontwikkeling van services door aanbieders zoals basisregistraties. Daarnaast worden services ontwikkeld op grond van vraag en behoeften van afnemers, zoals gemeenten. Er is sprake van zowel aanbiedersturing als afnemerssturing waarbij voor generieke en gemeenschappelijke services aanbiedersturing de voorkeur heeft.

9. Gebruiken en toepassen

Het realiseren van de elektronische overheid vergt sturing, op landelijk niveau maar natuurlijk ook binnen een gemeentelijke organisatie. Gemeenten kunnen aan die sturing invulling geven door het doen van richtinggevende uitspraken voor de inrichting van zowel de dienstverleningsprocessen als de daarbij horende ondersteunde informatievoorziening. GEMMA ondersteunt zo'n aanpak met het aanbieden van de in dit document opgenomen kernprincipes. Deze hebben, omdat ze voor alle gemeenten zijn opgesteld, de status van generieke uitspraken. Daarom is het van belang dat gemeenten ze zelf aan de lokale situatie aanpassen. Daartoe kunnen per principe twee vragen worden gesteld:

1. kunnen wij het principe ongewijzigd overnemen of zijn er redenen om het principe aan te passen aan de eigen situatie en de eigen ambities?
2. wat zijn de consequenties van het toepassen van een eenmaal vastgesteld principe voor de inrichting van de gemeentelijke processen en informatievoorziening? En dat vooral uitgedrukt in:
 - inrichtingskeuzen (architectuurvarianten en standaarden);
 - benodigde middelen zoals menskracht, kennis en geld;
 - een algeheel realisatieplan, op te starten projecten en bijbehorende planningen, tijdspaden en resultaten.

De eigen discussie begint met het overnemen of bijstellen en herformuleren van de principes (1). Maar het inzicht in de gevolgen van (1), dus in de consequenties (2) kan leiden tot het bijstellen van de principes (1). In die zin is de te voeren discussie, als het goed gebeurt, een iteratief proces.

Na het vaststellen van de principes start de doorvertaling naar projecten voor het (her-)inrichten van de eigen processen en informatievoorziening. In de voorbereidingsfase van te starten projecten ontstaan projectplannen en mogelijk zelfs (bij echt werken onder architectuur) per project een Project Start Architectuur (PSA). Het management kan deze plannen en PSA's toetsen aan de eerder vastgestelde principes. Binnen het proces van sturing geven aan het realiseren van de Elektronische Gemeente geven principes dus in eerste instantie de richting aan die de organisatie gaat volgen, en in tweede instantie vormen diezelfde principes het kader waaraan uit te voeren plannen worden getoetst.

Op deze manier kan elke gemeente eerst komen tot een doordachte organisatiebrede aanpak. Om vervolgens ook in de uitvoeringsfase stappen en tussenresultaten voortdurend te toetsen aan het eerder vastgestelde kader. Op die manier ingezet wordt architectuur ook een managementinstrument voor bestuurders en de ambtelijke top. Het is geen eenvoudig instrument, maar goed toegepast kan het bestuur en management helpen om de toch vrij complexe realisatie van eigen e-gemeente beheersbaar te maken.

In de Handreiking Strategie Elektronische gemeente van EGEM iteams is dit strategievormings- en architectuurproces nader beschreven.